BRIEF TO THE MINISTRY OF STATE FOR IMMIGRATION

ON IMMIGRATION POLICY AND LEVELS FOR

1986-87

by the

CANADIAN LABOUR CONGRESS

opeiu-225

July 4, 1986

The Canadian Labour Congress welcomes this opportunity to participate in this year's immigration policy review. Over the years the C.L.C. has demonstrated a continued interest in all aspects of Canada's immigration policy. Many of our two million members are themselves immigrants or the children or grandchildren of immigrants. The C.L.C. recognizes the valuable contributions made to the labour movement and the cultural and economic prosperity of Canada by both native-born citizens and immigrants.

We are concerned about immigration policy not only because of the composition of our membership, but also because we believe that immigration policy is inextricably linked to other government policies relating to employment, housing and economic growth. We believe that immigration levels should be intelligently linked to economic conditions and cannot be determined in isolation. Immigrant labour should not be used to undercut Canadian labour nor to allow business to abrogate their responsibility to plan for skill shortages and train existing employees. We have consistently maintained that proper services should be provided for immigrants as part of an adequate system of social services for all Canadians.

In any discussion of immigration policy it is imperative to take into account several important economic factors which affect both the interests of Canadians and those desirous of emigrating to Canada. To ignore these factors is to run the risk of aggravating current and long term problems and at the same time cause disenchantment to those immigrants who arrive to find conditions considerably different from what they had anticipated.

The basic question which must be asked when determining immigration level is: what is the absorptive capacity of the Canadian economy?

.../2

We have consistently expressed the view that immigration was necessary for Canada's continued economic development. At the same time we have expressed our apprehension about a policy which allowed or encouraged immigration during times of high unemployment. Unfortunately Canada's almost two million jobless men and women have not yet seen any meaningful improvement in our serious economic situation. For them, the recession which began in 1981, is not over.

Unemployment rates are still at unacceptably high levels. In August 1981, the beginning of the recession, the unemployment rate was 6.9 percent. In May, 1986, the unemployment rate was 9.6 percent. Youth employment continues to be a serious social and economic problem. For young people the unemployment rate is 15.3 percent. Only about 130,000 jobs for young people have been recovered from the 300,000 lost during the recession.

We have also seen as a result of the recession, a conversion of full-time jobs to part-time jobs. During the recession about 600,000 full-time jobs were lost in manufacturing. From the eve of the recession to the beginning of 1986, the workforce grew by about 580,000 jobs. Of these 230,000 were full-time and the remaining 350,000 were part-time. The trend toward the creation of part-time jobs (nearly 1 in 6 jobs in our economy is part-time) has meant more people working for part-time pay and benefits, about three-quarters of whom are women. Several studies have indicated that a significant proportion of those working part-time would prefer full-time work if it were available. This is a serious form of hidden unemployment in our society which is not reflected in the official statistics.

The recession meant the loss of hundreds of thousands of jobs in the manufacturing and goods-producing sectors. Sectors where, in many cases, jobs are traditionally held by immigrant workers. At present, only three-quarters of the losses in goods-producing industries have been recovered. The introduction of technological change has

.../3

eroded the number of jobs in these sectors and this trend can be expected to continue, if not accelerate.

Free trade policies currently being advocated by the federal government will also likely mean a loss of jobs in areas traditionally dominated by immigrant workers such as the textile and clothing industries.

It is in the context of these economic factors that immigration policy must be considered. The government's consultation paper contains proposals for moderate, controlled growth. The complex task of setting immigration levels must be marked by flexibility and sensitivity to the domestic labour market.

The objective of the business immigration category as outlined in the consultation paper is to "promote, encourage and facilitate the emigration of experienced business persons from abroad who will make a positive contribution to Canada's economic development by applying risk capital and know-how to Canadian business ventures which creates employment for Canadians". The planned 1986 level for this category was 4,000 principal applicants, a doubling of the 1985 figure.

It is our firm belief that risk capital and know-how do not need to be imported to Canada. We have underutilized potential in these areas, in Canadians. What is needed is appropriate government programs and initiatives to develop this potential, such as tax and other policies which encourage consumption and therefore investment.

Private sector investment has failed to meet our needs as a society; it has made worse the problems of regional disparities, tied us to raw materials' exports rather then the processing of our materials in our own country, and stunted the growth of our manufacturing sector. A strategy of redirecting capital investment will place an emphasis on increasing our self-sufficiency through encouraring import substitution and the development of secondary industries around our resources.

We are adamant that employers should not be allowed to rely on immigrants to fill skilled jobs. The availability of workers trained at someone else's expense has led to considerable reluctance on the part of Canadian employers to provide on-the-job training programs, or to hire young people with little work experience. We have consistently called for employers to engage in better long-term planning to anticipate skill shortages and to train Canadians to fill those jobs. We are concerned that the revised criteria introduced in January, 1986 which opened 100 occupational classifications which arranged employment is not compulsory, will continue employers reluctance to plan for skill shortages and train Canadians for those jobs.

The consultation paper indicates that the largest number of selected worker immigrants destined to stated occupational groups were those intending to work in service sector occupations. This concerns us in light of the increased role of the service sector in absorbing workers displaced from manufacturing and goods-producing sectors. Also the introduction of technological change in this sector will place increased stress on its ability to provide jobs. It is our position that unemployed Canadians must be given the first opportunity to fill job vacancies before going off-shore.

.../5

The consultation paper indicates that almost all of the service group landings were under the special program for domestic workers. While the situation for domestic workers in Canada has improved since 1981, there are still significant problems. There is still insufficient enforcement of contract guidelines. Domestic workers are entitled under their contracts, to 25% more than the current local minimum wage. Recent studies have indicated that this is not being enforced. To qualify for landed immigrant status domestic workers must show that they have upgraded themselves. Many employers however, ignore the contract provisions for $20 a month and three hours a week off for education purposes. We support recommendations from various immigrant women's groups that call for stricter enforcement of contract provisions for domestic workers.

The planned range for selected workers in 1986 is 12-15,000 applicants, more than double the 1985 level. We strongly advocate that the immigration of workers should be secondary to finding jobs for the two million Canadians currently looking for work.

We believe that unfortunately, Canada cannot consider these higher rates of immigration until the economy shows signs of solid, sustained growth that is reflected in a dramatic upturn in employment and a significant lowering of current unemployment levels.

The C.L.C. has traditionally supported a very liberal immigration policy on the grounds that (a) diversity is good for our society and (b) that population growth creates its own demand and prosperity.

We supported the 1982 introduction of restrictions on selected workers with some reluctance. But we supported it on the grounds that in the short run, the absorptive capacity of the Canadian economy was limited by the economic downturn. For the foreseeable future we continue to support the restrictions in the context of the principle of keying immigration levels to the absorptive capacity of the economy.

.../6

However, when the economy permits we look forward to the loosening of these restrictions, in recognition of the important role immigration plays in economic progress. This is especially so since projected population growth in the long run suggests that our population will decline without significant immigration levels.

The fertility rate is currently below replacement levels and there is no particular reason to expect this to change. Assuming no change in fertility rates, an immigration level of 105-110,000 a year results in a slowing of population growth that converts to a decline by the year 2020. The periods of our most robust economic growth have parelleled periods of strong population growth. Consequently, we believe that in the long run, Canada needs a demographic policy keyed to continued population growth and that means healthy levels of immigration.

However in the short run, we reiterate that the use of economic criteria to limit immigration should continue until there is a dramatic improvement in our economic situation.

The C.L.C. believes that the use of economic criteria to limit immigration should apply but only to a small proportion of immigration to this country. Of the roughly 84,000 immigrants to Canada in 1985, only about 6,500 were in the selected worker class. We support this policy which allows the vast majority of immigrants to Canada on non-economic grounds. We would oppose any effort to further restrict these other categories of immigrants on economic grounds.

We support the family reunification and humanitarian programs. Canada has traditionally had a magnanimous policy toward refugees, whether from natural disasters or political oppression and war. In the case of natural disasters, the appropriate remedy may be prompt short-term financial or economic aid. Only in the event of recurring adversity will people likely take the more drastic step of uprooting families and emigrating. Persons escaping from prolonged economic deprivation or sudden disaster need more than a plane ticket and a

.../7

hostel for two weeks on arrival. Canada should, and has in the past, shared its good fortune with such immigrants. We should not screen out those who have no resources and admit only refugees who will not be a direct charge on the public purse.

In the case of political refugees the need to start a new life will be desperate. Refugees often have little time to prepare for the escape from violent or sudden conflict in their country. Since the problem of refugees is likely to be a continuing one, Canada should continue to deal with emergency situations without delay. Canada must continue to be prepared to accept political refugees on humanitarian grounds.

It must be accepted that many refugees will be as good prospects for citizenship as those who come under normal circumstances. Refugees admitted from Hungary and Czechoslovakia and more recently Chile and Poland have fulfilled all possible expectations of a general admissions policy. On the other hand there are bound to be others whose admission could be considered only as an act of grace or international responsibility. The C.L.C. has always taken the position that Canada should be willing rather than reluctant in admitting its fair share of such refugees, and establish whatever special measures are necessary to assist these refugees in adapting to life in our country.

Canadian policy with respect to political refugees should be clearly stated, not only for the interests of potential immigrants but also for the guidance of immigration officials and the information of the Canadian public. Prospective immigrants should only be questioned on their support for the democratic mode of government.

In conclusion, we accept the invitation to make our views known on this issue as a sincere undertaking on the part of the Federal Government to involve the Canadian people in the policy review process. The Canadian Labour Congress will continue its interest in immigration policy as an important economic tool.

Respectfully submitted on behalf of the
CANADIAN LABOUR CONGRESS

Shirley G.E. Carr, President
Richard Mercier, Secretary-Treasurer
Dick Martin, Executive Vice-President
Nancy Riche, Executive Vice-President.

opeiu-225

# MÉMOIRE AU MINISTÈRE D'ÉTAT À L'IMMIGRATION

# SUR LA POLITIQUE ET LES NIVEAUX D'IMMIGRATION

# POUR 1986 - 1987

PAR LE

CONGRÈS DU TRAVAIL DU CANADA

uiepb-225

Le 4 juillet 1986

Le Congrès du Travail du Canada est heureux d'avoir l'occasion de participer pour cette année au réexamen de la politique de l'immigration. Le CTC a toujours manifesté beaucoup d'intérêt pour tous les aspects de la politique de l'immigration au Canada. Parmi nos deux millions de membres, beaucoup sont soit immigrants, soit les enfants ou petits-enfants d'immigrants. Le CTC reconnaît le précieux apport tant des citoyens nés au Canada que des immigrants au mouvement syndical et à la prospérité culturelle et économique de notre pays.

Nous nous préoccupons de la politique de l'immigration non seulement à cause de la composition de notre effectif mais aussi parce que nous croyons que cette politique est inextricablement liée aux autres politiques gouvernementales touchant l'emploi, le logement et la croissance économique. Nous croyons que les niveaux d'immigration devraient être intelligemment reliés aux conditions économiques et non fixés isolément. La main-d'oeuvre immigrante ne devrait pas être utilisée pour travailler à salaire moindre que la main-d'oeuvre canadienne ni pour permettre aux entreprises d'abdiquer leurs responsabilités de planification pour pallier aux pénuries de travailleurs spécialisés et de formation des employés existants. Nous avons constamment soutenu que les immigrants devraient bénéficier de services appropriés dans le cadre d'un ensemble adéquat de services sociaux pour tous les Canadiens.

Dans toute discussion sur la politique de l'immigration, il importe de tenir compte de plusieurs facteurs économiques importants qui influent à la fois sur les intérêts des Canadiens et ceux des personnes qui désirent émigrer au Canada. Ne pas s'occuper de ces facteurs ferait courir le risque d'aggraver les problèmes actuels et à long terme et en même temps de désillusionner les immigrants qui trouvent à leur arrivée des conditions notablement différentes de ce à quoi ils s'attendaient.

La question essentielle qu'il faut se poser, pour déterminer le niveau d'immigration, est celle-ci: quelle est la capacité d'absorption de l'économie canadienne?

Nous avons toujours exprimé l'avis que l'immigration était nécessaire à la poursuite du développement économique de notre pays. En même temps, nous n'avons pas caché nos craintes vis-à-vis d'une politique qui permettait ou encourageait l'immigration à des époques de chômage massif. Malheureusement, les presque deux millions d'hommes et de femmes qui sont en chômage au Canada n'ont pas encore vu s'alléger sensiblement la gravité de notre situation économique. Pour elles, la récession qui a commencé en 1981 se continue toujours.

Les taux de chômage sont encore à des niveaux intolérablement élevés. En août 1981, au début de la récession, le taux était de 6.9%. En mai 1986, il était de 9.6%. Chez les jeunes il se situe à 15.3%. Le chômage dans cette catégorie demeure un grave problème social et économique. Seulement environ 130 000 emplois pour les jeunes ont été récupérés sur les 300 000 perdus pendant la récession.

Une autre conséquence de la récession réside dans la conversion des emplois à plein temps en emplois à temps partiel. Pendant la récession, environ 600 000 emplois à plein temps sont disparus dans le secteur de la fabrication. De la veille de la récession au début de 1986, la population active ne s'est accrue que d'à peu près 580 000 emplois, dont 230 000 à plein temps et 350 000 à temps partiel. La tendance à la création d'emplois à temps partiel (près d'un emploi sur six dans notre économie est à temps partiel) veut dire qu'un plus grand nombre de personnes travaillent moyennant un salaire et des avantages sociaux à temps partiel; environ les trois quarts sont des femmes. Plusieurs études ont démontré qu'une proportion importante des personnes qui travaillent à temps partiel préféreraient un travail à plein temps si elles pouvaient en trouver. C'est là une forme inquiétante de chômage caché que les statistiques officielles ne reflètent pas.

La récession a fait perdre des centaines de milliers d'emplois dans les secteurs de la fabrication et de la production de marchandises, où les emplois étaient traditionnellement occupés, dans bien des cas, par des immigrants. Présentement, à peine les trois quarts des emplois perdus dans les industries de

production de marchandise ont été récupérés. Les innovations technologiques ont amoindri le mombre d'emplois dans ces secteurs et il faut prévoir que cette tendance se poursuivra et peut-être même s'intensifiera.

Les politiques de libre-échange actuellement préconisées par le gouvernement fédéral feront vraisemblablement aussi perdre des emplois dans les domaines où les travailleurs immigrants prédominent d'ordinaire, comme le textile et le vêtement.

C'est dans le contexte de ces facteurs économiques qu'il faut envisager la politique de l'immigration. Le document de consultation du gouvernement contient des propositions de croissance modérée et contrôlée. La tâche complexe de l'établissement de niveaux d'immigration doit être empreinte de souplesse et tenir compte du marché du travail à l'intérieur du pays.

L'objectif de la catégorie des immigrants gens d'affaires, énoncé dans le document de consultation, consiste à promouvoir, encourager et faciliter l'immigration de gens d'affaires expérimentés qui apporteront une contribution positive au développement économique du Canada en faisant bénéficier les entreprises canadiennes d'un capital de risque et d'un savoir-faire qui créeront de l'emploi pour les Canadiens. Le niveau visé pour cette catégorie en 1986 est de 4 000 requérants principaux, soit le double du chiffre de 1985.

Nous sommes convaincus qu'il n'est pas nécessaire d'importer le capital de risque et le savoir-faire. Nous avons sous-utilisé notre potentiel dans ces domaines, au Canada. Ce qu'il nous faut ce sont des programmes et des initiatives gouvernementaux appropriés pour exploiter ce potentiel, par exemple des politiques fiscales, entre autres, qui encouragent la consommation et par conséquent l'investissement.

Les investissements du secteur privé n'ont pas satisfait nos besoins en tant que société; ils ont même aggravé les problèmes de disparités régionales, nous ont fait dépendre des exportations de matières premières plutôt que de trans-

former ces matières dans notre pays, et ont retardé la croissance de notre secteur manufacturier. Une stratégie de réorientation des investissements donnera une plus grande place à notre indépendance économique en encourageant le remplacement des importations et le développement d'industries secondaires à partir de nos ressources.

Nous soutenons catégoriquement qu'il ne faudrait pas permettre aux employeurs de miser sur les immigrants comme source de main-d'oeuvre spécialisée. Parce qu'ils pouvaient compter sur des travailleurs formés aux dépens de quelqu'un d'autre, les employeurs Canadiens n'ont guère été enclins à fournir des programmes de formation en cours d'emploi ou à embaucher des jeunes possédant peu d'expérience. Nous n'avons cessé de réclamer que les employeurs planifient mieux et plus longtemps d'avance, pour prévoir les pénuries de main-d'oeuvre spécialisée et former des Canadiens à occuper ces postes. Nous craignons que les critères révisés introduits en janvier 1986, qui ouvraient cent catégories professionnelles pour lesquelles l'emploi réservé n'était pas obligatoire, entretiennent le peu d'empressement des employeurs à planifier en vue des besoins futurs de main-d'oeuvre spécialisée et à former des Canadiens pour ces emplois.

Le document de consultation précise que, parmi les catégories professionnelles, c'est vers le secteur des services que le plus grand nombre de travailleurs immigrants choisis seront aiguillés. Cela nous inquiète, vu que le secteur des services contribue de plus en plus à absorber les travailleurs que les secteurs de la fabrication et de la production de marchandises laissent tomber. De plus, les innovations technologiques dans ce secteur restreindront sa capacité de fournir des emplois. Nous affirmons qu'il faut d'abord donner la chance aux chômeurs canadiens de combler les postes vacants avant de se tourner vers l'étranger.

Selon le document de consultation, presque tous les permis d'immigration dans la catégorie des services s'inscrivaient dans le programme spécial de main-d'oeuvre domestique. Bien que la situation des travailleurs domestiques au Canada se soit améliorée depuis 1981, d'importants problèmes subsistent. Les

normes des contrats ne sont toujours pas suffisamment respectées. Ces travailleurs ont droit, en vertu de leurs contrats, à 25% de plus que le salaire minimum local. Selon des études récentes, cette norme n'est pas appliquée. Les travailleurs domestiques qui veulent devenir immigrants reçus doivent montrer qu'ils ont amélioré leurs capacités. Cependant, beaucoup d'employeurs passent outre aux clauses de contrat prévoyant $20 par mois et trois heures de congé par semaine à des fins d'éducation. Nous faisons nôtres les recommandations de divers groupements d'immigrantes qui réclament une mise en vigueur plus stricte des clauses de contrat relatives aux travailleurs domestiques.

Le contingent prévu de travailleurs choisis en 1986 est de 12 à 15 000 requérants, soit plus du double de 1985. Nous sommes fermement d'avis que l'immigration de travailleurs devrait le céder à l'obtention d'un emploi pour les deux millions de Canadiens qui cherchent actuellement du travail.

Nous croyons que le Canada ne peut malheureusement pas envisager de telles augmentations du taux d'immigration tant que l'économie n'aura pas montré des signes de croissance solide et soutenue entraînant une remontée systématique de l'emploi et une nette diminution des niveaux actuels de chômage.

Le CTC a toujours été en faveur d'une politique très libérale de l'immigration en se disant (a) que la diversité est avantageuse pour notre société et (b) que l'accroissement de la population est en soi créatrice de demande et de prospérité.

C'est avec une certaine hésitation que nous avons appuyé, en 1982, le contingentement de l'immigration de travailleurs choisis, mais nous l'avons fait parce qu'à brève échéance la capacité d'absorption de l'économie canadienne se trouvait limitée par la faiblesse de l'économie. Nous continuons pour le moment d'appuyer ces restrictions en nous fondant sur le principe de l'adaptation des niveaux d'immigration à la capacité d'absorption de l'économie.

Toutefois, lorsque le climat économique le permettra, nous comptons sur un assouplissement de ces restrictions en reconnaissant le rôle important que joue l'immigration dans le progrès économique, d'autant plus que les prévisions relatives à la croissance démographique indiquent qu'à long terme la population canadienne diminuera si les niveaux d'immigration ne sont pas plus élevés.

Le taux de natalité est actuellement inférieur au niveau de relève nécessaire et rien ne laisse croire que la situation va changer. En supposant que le taux de natalité demeure stable, un rythme d'immigration de 105 000 à 110 000 personnes par année entraînera un ralentissement de la croissance démographique et un déclin de la population d'ici l'an 2020. Les périodes les plus actives de notre progression économique allaient de pair avec une forte croissance démographique. Nous croyons donc qu'à long terme le Canada doit se doter d'une politique démographique centrée sur une croissance démographique continue et par conséquent sur des niveaux élevés d'immigration.

Nous sommes d'avis cependant qu'il faut continuer à court terme de limiter l'immigration en se fondant sur des critères économiques, jusqu'à ce que l'économie de notre pays s'améliore de façon tangible.

Le CTC estime que l'utilisation de critères économiques pour limiter l'immigration devrait s'appliquer uniquement à un faible pourcentage d'immigrants. Sur 84 000 immigrants entrés au Canada en 1985, quelques 6 500 seulement appartenaient à la catégorie des travailleurs choisis. Nous croyons à une politique qui permette à la vaste majorité des immigrants d'entrer au pays selon des critères autres qu'économiques. Nous nous opposerions à toute tentative de restreindre davantage l'admission de ces autres catégories d'immigrants pour des raisons d'ordre économique.

Nous sommes en faveur des programmes de réunion des familles et d'accueil humanitaire. Le Canada a de tout temps adopté une politique altruiste envers les réfugiés victimes de catastrophes naturelles, d'oppression politique ou de conflits armés. Dans le premier cas, on peut à court terme y remédier en

offrant rapidement une aide financière et économique. Ce n'est qu'à la suite de malheurs répétés que les gens prendront vraisemblablement les mesures plus radicales du déracinement et de l'émigration. Ceux qui fuient une pauvreté chronique ou une catastrophe soudaine ont besoin de bien plus qu'un billet d'avion et d'une chambre d'hôtel pour deux semaines à leur arrivée au pays. Le Canada devrait, comme il l'a déjà fait, partager sa bonne fortune avec ces immigrants. Nous ne devrions pas sélectionner ceux qui ont les ressources financières voulues et admettre uniquement les réfugiés qui ne seront pas une charge directe pour l'Etat.

Quant aux réfugiés politiques, ils auront désespérément besoin de commencer une nouvelle vie. Souvent ils ont eu peu de temps pour se préparer à fuire un conflit soudain ou violent dans leur pays. Comme il faut s'attendre à ce que le problème des réfugiés soit perpétuel, le Canada devrait continuer de s'occuper sans retard des situations d'urgence et d'être prêt à accueillir des réfugiés politiques pour des motifs humanitaires.

Il faut bien se dire que beaucoup de réfugiés offriront d'aussi bonnes perspectives pour devenir citoyens que les personnes arrivant au Canada dans des circonstances normales. Ceux qui sont venus de Hongrie et de Tchécoslovaquie et, plus récemment, du Chili et de la Pologne ont satisfait à toutes les attentes possibles d'une politique générale sur les admissions. D'autre part, il y en aura nécessairement d'autres dont l'admission pourrait être considérée uniquement comme l'exercice du droit de grâce ou comme une responsabilité internationale. Le CTC a toujours été d'avis que le Canada devait consentir plutôt qu'hésiter à admettre sa juste part de tels réfugiés et à mettre en oeuvre les mesures extraordinaires nécessaires pour les aider à s'adapter à la vie de notre pays.

La politique canadienne relative aux réfugiés politiques devrait être clairement définie, non seulement dans l'intérêt des immigrants éventuels mais aussi pour la gouverne des fonctionnaires de l'immigration et l'information du public canadien. Les immigrants en perspective ne devraient être questionnés que concernant leur accord avec le mode démocratique de gouvernement.

Pour conclure, nous acceptons l'invitation de présenter nos vues sur le sujet en y voyant un sincère effort du gouvernement fédéral pour faire participer le peuple canadien au processus de révision de la politique. Le Congrès du Travail du Canada continuera de s'intéresser à la politique de l'immigration, qu'il considère comme un important outil économique.

Respectueusement soumis au nom du
CONGRÈS DU TRAVAIL DU CANADA
Shirley G. E. Carr, présidente
Richard Mercier, secrétaire-trésorier
Dick Martin, vice-président exécutif
Nancy Riche, vice-présidente exécutive

uiepb-225